

Expediente Núm. 188/2012  
Dictamen Núm. 313/2012

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 8 de noviembre de 2012, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 4 de julio de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 2 de noviembre de 2011, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones derivadas de una caída, el día “25 de octubre de 2011, cuando transitaba por la calle (...), sobre las 12:30 horas”, que, afirma, fue “consecuencia del mal estado de las baldosas”.

Expone que en el lugar del siniestro "se personó una dotación de la Policía Local" y que "inmediatamente después" acudió al Servicio de Urgencias del Hospital .....

Adjunta a su escrito copia de los siguientes documentos: a) Informe del Área de Urgencias, en el que se recoge que la accidentada, de 69 años de edad, acude a las 14:34 horas del día del siniestro, se le diagnostica "policontusión tras caída casual", sin fracturas, y se le pautan analgésicos "si dolor". b) Parte de intervención de la Policía Local de Oviedo, en el que consta que los agentes atienden un aviso de "caída de persona en la vía" y que, personados en el lugar de los hechos, "nos requiere la filiada, que nos señala dos baldosas de 30 cm x 30 cm que se encuentran levemente hundidas, y nos comenta, a su vez, que es con las que ha tropezado y a causa de esto se ha caído al suelo, causándose unas lesiones (...). Estas baldosas (...) se encuentran en la salida y entrada de la Escuela ....." . Añaden los agentes que se ofrece a la accidentada "asistencia sanitaria en varias ocasiones, así como la posibilidad de ser trasladada por una ambulancia al Servicio de Urgencias (...), pero la rechaza y nos comenta que en principio va a ir hasta su domicilio y que más tarde se acercaría hasta el médico por sus propios medios. En el momento de la actuación de la patrulla en el lugar mencionado no se presenta ningún testigo".

**2.** Durante la instrucción, se incorpora a las actuaciones un informe de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo, fechado el 7 de noviembre de 2011, en el que se constata que, "girada visita de inspección (...), se encuentran cuatro baldosas de 0,30 x 0,30 (...) sueltas, y hundidas unos 2 cm de profundidad con respecto a la rasante de la acera". Se adjuntan fotografías, en las que se aprecia, mediante la colocación de una cinta métrica en paralelo al desnivel, que este no supera los señalados 2 centímetros y que el desperfecto es visible y sorteable en una acera cuya anchura comprende diez baldosas.

**3.** Con fecha 10 de noviembre de 2011, la reclamante presenta en el registro municipal un nuevo escrito en el que indica que “por causa de un empeoramiento” acudió otra vez al Servicio de Urgencias, detectándosele un “traumatismo en la mano izquierda”.

Acompaña copia del informe del Área de Urgencias, librado el 8 de noviembre de 2011, con la impresión diagnóstica de “Fx. base 5º MTC” y el tratamiento de “inmovilización” con férula de yeso hasta el día 15.

**4.** Previo traslado de la reclamación a la aseguradora y a la correduría de seguros del Consistorio, con fecha 28 de noviembre de 2011, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la perjudicada la fecha de recepción de su solicitud, el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo. Con idéntica fecha, la requiere para la “mejora de su solicitud”, indicando los medios de prueba de los que intenta valerse y la “cuantificación de la reclamación”, con advertencia de que, “si así no lo hiciera, se resolverá el desistimiento de su petición”.

**5.** El día 9 de enero de 2012, tiene entrada en el registro municipal un escrito de la reclamante en el que señala que “actualmente sigue en periodo de curación (...), por lo que no se puede realizar una cuantificación”.

Adjunta una copia del informe solicitado por la propia interesada a la Policía Local, en el que se reproduce el atestado que aquella aporta con su solicitud inicial.

Con fecha 8 de febrero de 2012, la reclamante presenta un nuevo escrito en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo en el que cuantifica el daño ocasionado en ocho mil euros (8.000 €), acompañando un reportaje fotográfico de las heridas sufridas y de las baldosas en las que tuvo lugar la caída, a lo que añade constancia del tratamiento pautado para un problema ocular.

**6.** Tras varias comunicaciones con la compañía aseguradora del Ayuntamiento, el día 28 de febrero de 2012, la Jefa de la Sección de Vías comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días.

Con fecha 23 de marzo de 2012, la perjudicada presenta un escrito de alegaciones en el que reseña que, “a pesar de haber solicitado la grabación ante los Servicios de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo, esta no se me ha facilitado. Motivo por el cual solicito que se visionen la misma para poder de este forma acreditar los hechos (...) denunciados”. Añade que “en el momento en que se produjo la caída había una testigo cuyos datos no fueron recogidos por los agentes”. Adjunta un escrito de su letrada.

**7.** El día 30 de mayo de 2012, una Técnica de la Sección de Vías elabora un informe-propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por entender que el desperfecto viario carece de entidad relevante.

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 de julio de 2012, registrado de entrada el día 13 del mismo mes, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo,

aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Oviedo está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”. En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 2 de noviembre de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 25 de octubre de 2011, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Ello no obstante, se observan algunas irregularidades formales, como la ausencia en el oficio de apertura del trámite de audiencia de la pertinente relación de documentos obrantes en el expediente y la confusa calificación del requerimiento de subsanación dirigido a la reclamante, debiendo distinguirse entre los trámites de subsanación y de mejora de la solicitud. Al respecto, el artículo 71 de la LRJPAC, tras establecer que si la solicitud de iniciación de un procedimiento no reúne los requisitos legalmente exigibles deberá requerirse al interesado para que proceda a su subsanación -con advertencia de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición-, recoge en el apartado 3 que el órgano competente podrá recabar la modificación o mejora "voluntarias" de los términos de la solicitud, trámite al que no cabe anudar una decisión declarando el desistimiento de quien no proceda a la indicada mejora y el consecuente archivo de actuaciones. Cuando una solicitud de inicio no reúna los requisitos legales para su tramitación cabrá apreciar el desistimiento de quien no subsane la deficiencia en el plazo otorgado al efecto con la oportuna advertencia, pero cuando reúna los requisitos que permiten su tramitación y un pronunciamiento sobre el fondo deberá practicarse la instrucción del procedimiento y proceder a dicho pronunciamiento o decisión final, sin perjuicio de que esta deba ser desestimatoria de la solicitud si adolece de defectos u omisiones y no ha sido voluntariamente mejorada. En el presente caso, en el oficio que el Consistorio dirige a la reclamante (confusamente calificado como "mejora") se anuda el desistimiento y archivo de las actuaciones a la falta de cuantificación del daño -lo que no merece objeción, en cuanto fuere evaluable al tiempo del requerimiento- y a la indicación de los "medios de prueba de los que intenta valerse"; extremo este que encarna una simple mejora de la solicitud cuya falta de cumplimentación no dispensa de la resolución de fondo.

Finalmente, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

**QUINTA.-** El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL),

dispone que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

**SEXTA.-** Imputa la reclamante a la Administración los daños derivados de una caída en la vía pública que estima “consecuencia del mal estado de las baldosas”. La realidad del percance y sus consecuencias dañosas quedan acreditadas con los informes del Servicio de Urgencias y el atestado de la Policía Local.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada por concurrir los

demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de limpieza viaria y pavimentación de las vías públicas.

Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado la pavimentación de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma. Ello requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad; siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Sin embargo, en el presente caso la cuestión no radica en la delimitación del servicio público municipal referido a los estándares de mantenimiento de las aceras y calles, sino en algo previo, en la determinación de los hechos por los que se reclama. Estando acreditado el daño sufrido, e incluso la caída en la acera, no lo está la causa que lo produce, que, según la reclamante, se debe al tropiezo con el desnivel existente entre dos baldosas. Tal extremo encuentra únicamente apoyo en las declaraciones de la propia afectada, sin que a lo largo del procedimiento haya aportado ningún medio de prueba que permita tenerlo por acreditado. En el atestado policial los agentes dejan constancia de que, personados en el lugar de los hechos, “nos requiere la filiada, que nos señala dos baldosas de 30 cm x 30 cm que se encuentran levemente hundidas, y nos comenta, a su vez, que es con las que ha tropezado y a causa de esto se ha caído al suelo”, consignándose en el propio atestado que “en el momento de la actuación de la patrulla en el lugar mencionado no se presenta ningún testigo”. De este modo, los agentes de la autoridad remarcan en el informe que su conocimiento de los hechos es solo indirecto y que el relato fáctico consignado

es una mera manifestación de la propia interesada, sin testigos presenciales que puedan corroborarlo, siquiera parcial o indiciariamente. Nada cabe deducir tampoco del silencio del Consistorio en relación a la solicitud de visionado de “la grabación” de los hechos, toda vez que la accidentada solo alude a ese medio de prueba en su escrito de alegaciones, sin haber solicitado su incorporación a las actuaciones en tiempo y forma. En suma, con este déficit de prueba no cabría otra conclusión que la que conduce a denegar la pretensión deducida, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Por otro lado, aun en el caso de estimar probado el hecho del tropiezo y su origen en la irregularidad del pavimento, la conclusión del presente dictamen, en el sentido de desestimar la reclamación, no variaría, como razonaremos a continuación.

En efecto, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el cuestionado servicio de conservación de las vías públicas urbanas no comprende el mantenimiento de los espacios de tránsito de los peatones en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento, máxime cuando este se compone generalmente de baldosas cuyo diseño suele incluir relieves y hendiduras, de igual modo que otros elementos que de ordinario se sitúan en las aceras, como las tapas de alcantarillas y registros, comportan relieves de cierto espesor. Toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además, hay obstáculos ordinarios diversos, como árboles, alcorques, mobiliario urbano y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas. Singularmente, el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas a las circunstancias visibles o conocidas

del pavimento, a las suyas propias y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

En el presente caso, en el atestado policial se identifican, a petición de la reclamante, dos baldosas que se encuentran "levemente hundidas (...) en la salida y entrada de la Escuela de Minas". Al propio tiempo, en el informe, con reportaje fotográfico, que aporta al expediente el servicio municipal de conservación viaria se constata que el desnivel no supera los 2 centímetros y que el desperfecto viario es visible y fácilmente eludible en una acera de considerable anchura (comprende diez baldosas de 30 x 30 cm). Consta igualmente que la accidentada, de 69 años de edad, transitaba en buenas condiciones de visibilidad ("sobre las 12:30 horas"), sin obstáculo que le impidiera apreciar el defecto, por lo que, al aproximarse al desnivel, debió advertirlo y acomodar su conducta a las circunstancias manifiestas de la vía y de su persona.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, la responsabilidad del accidente sufrido no resulta imputable a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción de un riesgo que toda persona asume cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

Por ello, se entiende que la prueba aportada, unida al relato efectuado por la reclamante, solo acredita el hecho mismo de la caída y sus consecuencias, pero en modo alguno permiten a este Consejo llegar a la

convicción de que aquella fue consecuencia del funcionamiento del servicio público.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por .....

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.